Sygn. akt: KIO 4564/26

WYROK

Warszawa, dnia 6 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Paprocka
Protokolant:Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2026 r., odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w dniu 14 września 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim
w postępowaniu prowadzonym przez Miasto Piotrków Trybunalski
przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego, wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. w Piotrkowie Trybunalskim

orzeka:

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu:
1.1unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
1.2ponowne badanie i ocenę ofert, w tym uznanie czynności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do informacji, zawartych w piśmie Przystępującego z dnia 25 sierpnia 2026 r., obejmującym wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami – za bezskuteczne i niezwłoczne przekazanie tych informacji Odwołującemu;
2.kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:
2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
2.2.zasądza od Zamawiającego, Miasta Piotrków Trybunalski na rzecz Odwołującego, wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim, kwotę 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) jako koszty postępowania odwoławczego obejmujące wpis od odwołania i wynagrodzenie pełnomocnika Odwołującego.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu zamówień publicznych.

Przewodnicząca:…….....

Sygn. akt: KIO 4564/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Miasto Piotrków Trybunalski prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym bez negocjacji, pn.: „Rozbudowa ul. Roosevelta w Piotrkowie Trybunalskim", wewnętrzny identyfikator: SPZ.271.19.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 11 maja 2026 r., pod nr: 2026/BZP 00238230/01. Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza progów unijnych.
W dniu 14 września 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim (dalej jako: „PRDM" lub „Odwołujący") od czynności i zaniechań Zamawiającego w postępowaniu, polegających na:

1)uznaniu oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. w Piotrkowie Trybunalskim (dalej jako: „PEUK" lub „Przystępujący") za najkorzystniejszą i dokonanie jej wyboru w postępowaniu, pomimo braku odtajnienia informacji zastrzeżonych przez tego wykonawcę w treści wyjaśnień ceny ofertowej z dnia 25 sierpnia 2026 roku wraz z towarzyszącymi im załącznikami, co uniemożliwiło Odwołującemu zapoznanie się z treścią rzeczonych wyjaśnień oraz ich ocenę – co mogłoby umożliwić złożenie odwołania od sposobu wyjaśnienia ceny ofertowej przez PEUK,
2)nieprawidłowej ocenie czynności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie dotyczącym wyjaśnień

rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę PEUK i w konsekwencji uznaniu, że ww. wyjaśnienia i dokumenty im towarzyszące stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, co nie zostało wykazane przez rzeczonego wykonawcę,

3)braku udostępnienia Odwołującemu dokumentów wykonawcy PEUK w postaci pełnej treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z towarzyszącymi im dokumentami (załącznikami) pomimo tego, że wykonawca ten nie wykazał skutecznie, iż stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia:

1.art. 239 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 793 ze zm., dalej jako „PZP") w zw. z art. 18 ust. 3 oraz w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej jako: „Uznk") poprzez uznanie, że wykonawca PEUK w prawidłowy sposób wykazał, że informacje ujęte w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny (oraz towarzyszących im załącznikach) stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, podczas gdy wykonawca ten w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie wykazał spełnienia się wszystkich przesłanek (w sposób kumulatywny) z art. 11 ust. 2 Uznk, a w szczególności że:

a)informacje zawarte w zastrzeżonych dokumentach posiadają wartość gospodarczą,

b)wykonawca PEUK dokonał prawidłowego zastrzeżenia, obejmując tajemnicą przedsiębiorstwa jedynie dopuszczalny zakres informacji (wyłącznie informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa),

c)informacje te są poufne oraz strzeżone w odpowiedni sposób,

co doprowadziło do zaniechania ich odtajnienia, a w konsekwencji do uniemożliwienia Odwołującemu (jako wykonawcy konkurencyjnemu w stosunku do niego) przeprowadzenia weryfikacji przedmiotowych dokumentów oraz zawartych w nich danych w szczególności w zakresie prawidłowości zaoferowanej przez wykonawcę PEUK ceny, a w dalszej konsekwencji złożenia odwołania od treści rzeczonych wyjaśnień ceny ofertowej (w tym postawienia zarzutu naruszenia art. 224 PZP),

2.art. 239 w zw. z art. 16 ust. 1 i 3 oraz art. 18 ust. 3 PZP i art. 74 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk poprzez brak odtajnienia i udostępnienia przez Zamawiającego zastrzeżonych przez wykonawcę PEUK informacji zawartych w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny oraz towarzyszących im dokumentów w sytuacji, w której informacje te nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa, w tym PEUK nie wykazał spełnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 Uznk,

3.a w konsekwencji, art. 16 PZP poprzez przeprowadzenie przedmiotowego Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,

2)odtajnienia dokumentów w postaci wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę PEUK wraz ze wszystkimi towarzyszącymi im dokumentami,

3)przekazania Odwołującemu dokumentów w postaci odtajnionych wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę PEUK wraz z towarzyszącymi im dokumentami,

4)przeprowadzenia dalszych czynności w postępowaniu.

Ponadto, Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przewidzianych przepisami prawa, zgodnie z fakturą przedstawioną na rozprawie. Na rozprawie przedstawił fakturę na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący podniósł, że wykonawca PEUK w sposób wadliwy zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami, gdyż wykonawca ten nie wykazał, aby zastrzeżone konkretne informacje posiadały wartość gospodarczą oraz spełniały pozostałe wymagania określone w art. 11 ust. 2 Uznk. W efekcie, zdaniem Odwołującego, Zamawiający niezasadnie zaniechał odtajnienia treści wyjaśnień złożonych przez PEUK w zakresie rażąco niskiej ceny – zastrzeżonych przez tego wykonawcę jako tajemnica przedsiębiorstwa. Wykonawca PRDM podkreślił, że zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia jest jedną z fundamentalnych dla systemu zamówień publicznych, określoną wprost w art. 18 ust. 1 PZP, stąd wyjątki od niej muszą być interpretowane w sposób ścisły i ograniczony. Zatem, zdaniem Odwołującego, zamawiający, badając uzasadnienie zastrzeżenia danego dokumentu (informacji w nim zawartych) tajemnicą przedsiębiorstwa, zobowiązany jest do dokładnej weryfikacji, czy dany wykonawca wykazał, że konkretna informacja wypełnia łącznie wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 11 ust. 2 Uznk. Wykonawca PRDM wskazał, że w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z sytuacją, w której zastrzeżenie całej treści dokumentu jest nieuprawnione. Wyjaśnił, że każdy z dokumentów zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa (w tym kosztorysów cenowych lub oferty podwykonawczej) zawiera cały

katalog niewyselekcjonowanych informacji, a nie „informację", literalnie wskazaną w art. 11 ust. 2 Uznk. W efekcie, zdaniem Odwołującego, celem przedmiotowego działania PEUK jest w rzeczywistości utrudnienie innym wykonawcom próby oceny oferty tego wykonawcy pod kątem wysokości zaoferowanej ceny, szczegółowości samych wyjaśnień w kontekście treści wezwania, jak i dochowania warunków zamówienia będącego przedmiotem postępowania. Odwołujący podniósł ponadto, że wykonawca PEUK w sposób czysto deklaratywny stwierdził, że zastrzeżone informacje nie są publicznie dostępne, ani znane uczestnikom rynku lub konkurentom, natomiast, jak zaznaczył Odwołujący, w sektorze związanym z realizacją zamówień podobnych do tego objętego postępowaniem, w wiedza dotycząca struktury kosztów związanych z realizacją robót budowlanych, zakontraktowania podwykonawców oraz dostawców ma charakter typowy i przewidywalny i wynika z wieloletniej praktyki przetargowej, dostępnych raportów rynkowych – a zatem trudno uznać ją za trudno dostępną lub nietransparentną, zatem należy odróżnić pojęcie „know-how", które może podlegać ochronie na podstawie odrębnych przepisów od pojęcia „know-about". Jak wynika z odwołania – w zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa brak jest jakichkolwiek informacji na temat unikalności metody kalkulacyjnej lub opracowania jej wyłącznie na potrzeby postępowania. Wg Odwołującego, wykonawca PEUK zapewne korzystał z ogólnych metod kosztorysowania, które są znane ogółowi wykonawców – gdyby bowiem było inaczej to opisałby to w treści wyjaśnień. Tym samym, jak zaznaczył wykonawca PRDM, wspólny zasób wiedzy branżowej nie podlega ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa. „W szczególności nie wykazano, by którakolwiek z zastrzeżonych informacji (lub treści cały załączników) zawierała indywidualne rozwiązania techniczne, unikalne podejście kalkulacyjne czy algorytm decyzyjny, który mógłby stanowić rezultat samodzielnych, innowacyjnych działań PEUK o ograniczonej dostępności. Zabrakło również jakichkolwiek dowodów rzeczowych w postaci chociażby dokumentów, analiz, umów czy danych porównawczych, które wskazywałyby na unikatowy charakter tej wiedzy– mamy więc do czynienia z narracją czysto deklaratywną, niespełniającą rygorów procedury przetargowej." Jak dalej wskazał Odwołujący, uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przez wykonawcę PEUK nie wykazuje również w sposób należyty, że zastrzeżone informacje posiadają wartość gospodarczą, jest ogólnikowe i nie odnosi się do praktycznie żadnej z zastrzeganej informacji, nie wskazuje na czym miałoby polegać „skopiowanie" rozwiązań w zakresie kosztorysowania i w jaki sposób miałoby ograniczyć jego przewagę konkurencyjną, nie wskazuje, że oferty podwykonawców mają charakter dedykowany i nie są dostępne innym wykonawcom działającym na rynku właściwym, nie wykazuje choćby hipotetycznej możliwości doznania szkody w związku z ujawnieniem tych informacji. Odwołujący podniósł również, że wykonawca PEUK nie przedstawił żadnych dowodów, które świadczyłyby o tym, że zaoferowane mu ceny są niedostępne innym wykonawcom lub że na skutek ich ujawnienia przez Zamawiającego dojdzie do utraty preferencyjnych warunków. Wg Odwołującego, również wskazanie, że informacje dotyczące sposobu kształtowania kosztów są wynikiem doświadczenia i wewnętrznych analiz, nie dowodzi jeszcze, że informacje te mają odrębnie identyfikowalną wartość gospodarczą – wartość, która stanowiłaby istotny składnik przewagi konkurencyjnej wykonawcy lub mogłaby zostać w jakikolwiek sposób spieniężona, wykorzystana komercyjnie, odsprzedana lub objęta innym obrotem prawnym, podobnie dotyczy to kalkulacji i wyliczeń własnych wykonawcy PEUK. Odwołujący wyjaśnił, że aby informacja miała walor wartości gospodarczej musi być wykorzystywana w działalności gospodarczej w sposób, który generuje rzeczywistą korzyść ekonomiczną dla przedsiębiorcy – musi mieć więc mierzalny wpływ na jego sytuację majątkową, tymczasem wykonawca PEUK, jego zdaniem, nie wykazał, że jakakolwiek inna firma, mając dostęp do zastrzeżonych danych, mogłaby osiągnąć wymierną przewagę rynkową, nie wskazał, w jaki konkretny sposób znajomość tych danych miałaby pozwolić konkurentowi PEUK na obniżenie kosztów, poprawę efektywności, czy skuteczniejsze konkurowanie w kolejnych postępowaniach przetargowych. „Przeciwnie – dla każdego doświadczonego wykonawcy z branży, ustalenie podstawowych kosztów związanych z realizacją zamówienia nie wymaga korzystania z cudzych kalkulacji, lecz wynika z własnej praktyki, znajomości lokalnego rynku i obowiązujących przepisów (nie jest to żadna tzw. „wiedza tajemna"). (…) Dla wszystkich wykonawców oczywistym jest, że do realizacji zamówienia należy wykorzystać określony sprzęt, który w tego typu robotach budowlanych ma charakter „typowy"." Wykonawca PRDM dostrzegł, że w odniesieniu do części informacji – Przystępujący nie przedstawił żadnego uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Na koniec Odwołujący zakwestionował również wykazanie spełnienia ostatniej przesłanki, tj. podjęcia działań w celu zachowania poufności, wskazując że wykonawca PEUK ograniczył się do lakonicznych ogólników o bardzo wąskim gronie pracowników mających dostęp do danych, nie wskazując, jak owe ograniczenia są realizowane w praktyce, jak są kontrolowane ani czy obejmują konkretnie dane przekazywane w ramach szczegółowego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a nadto nie wskazał na jakiekolwiek informacje o działaniach organizacyjnych podjętych przez podwykonawców lub partnerów biznesowych PEUK.

W odpowiedzi z dnia 24 września 2026 r. na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego i obciążenie Odwołującego kosztami postępowania odwoławczego stosownie do wyniku sprawy. Wskazał, że ocena treści przekazanego przez wykonawcę PEUK uzasadnienia, rodzaju zastrzeżonych informacji, ich

wzajemnego powiązania, znaczenia tych informacji dla prowadzonej działalności gospodarczej oraz opisanych przez wykonawcę środków służących zachowaniu poufności doprowadziła Zamawiającego do prawidłowego wniosku, że w odniesieniu do informacji objętych zastrzeżeniem zostały spełnione przesłanki określone w art. 11 ust. 2 Uznk. Zamawiający nie zgodził się z Odwołującym, że wykonawca PEUK dokonał automatycznego czy blankietowego objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa całego materiału złożonego w odpowiedzi na wezwanie dotyczące rażąco niskiej ceny – przeciwnie, w ocenie Zamawiającego, z wykazu załączników wynika, że wykonawca dokonał selekcji dokumentów, gdyż jako tajemnicę przedsiębiorstwa oznaczono m.in. kosztorysy szczegółowe, zestawienia materiałów, sprzętu i robocizny, wyjaśnienia branżowe podwykonawców, oferty dostawców materiałów i paliwa, dane dotyczące stanów magazynowych, koszty własnego wytworzenia mas bitumicznych, wewnętrzny cennik produkcji wyrobów betonowych, listy płac, umowy o pracę, zestawienia środków trwałych, ofertę geodezyjną, wskaźniki kalkulacyjne i informacje o wynagrodzeniu nadzoru, jednocześnie - wykonawca PEUK nie oznaczył jako tajemnicy przedsiębiorstwa wszystkich załączników, takiego oznaczenia nie otrzymały m.in. zaświadczenia dotyczące ZUS i US oraz dokument ZUS DRA. Jak wyjaśnił Zamawiający zastrzeżeniem objęto przede wszystkim dokumenty ujawniające wewnętrzny model kosztowy przedsiębiorstwa i konkretne warunki prowadzenia działalności, natomiast dokumenty o innym charakterze pozostawiono jawne. Zdaniem Miasta Piotrków Trybunalski, wykonawca PEUK szczegółowo wyjaśnił, na czym polega wartość gospodarcza chronionych informacji, gdyż zastrzeżone dokumenty, rozpatrywane łącznie, pozwalają ustalić między innymi: rzeczywiste stawki robocizny stosowane przez wykonawcę, liczbę roboczogodzin przewidzianych dla poszczególnych elementów robót, strukturę i rzeczywiste koszty zatrudnienia, ceny zakupu podstawowych materiałów, warunki handlowe uzyskiwane od konkretnych dostawców, ceny paliwa, poziom zapasów magazynowych, rzeczywiste koszty własnej produkcji mieszanek bitumicznych i wyrobów betonowych, koszty pracy własnego sprzętu, przyjmowane narzuty kosztów pośrednich, wysokość rezerw na ryzyka poziom zakładanego zysku, koszty podwykonawstwa w poszczególnych branżach, model organizacji zasobów wykonawcy, zasady kalkulowania przyszłych ofert. Jak podkreślił Zamawiający, nie są to wyłącznie dane odnoszące się do ceny zaoferowanej Zamawiającemu w niniejszym postępowaniu. „Zestawienie tych informacji umożliwia odtworzenie sposobu funkcjonowania ekonomicznego przedsiębiorstwa oraz jego modelu kalkulacyjnego. Konkurent dysponujący takim materiałem uzyskałby możliwość oszacowania poziomu kosztów wykonawcy PEUK, jego przewag kosztowych, warunków handlowych uzyskiwanych od kontrahentów, sposobu ustalania narzutów oraz poziomu rezerw i zysku.” Zamawiający zaznaczył, że tajemnicę tworzyć może „szczególne zestawienie i zbiór” informacji, tak jak w niniejszej sprawie należało ocenić wszystkie elementy kalkulacji i informacje razem. „Przykładowo sama informacja, że wykonawca posiada własną wytwórnię mas bitumicznych, może być informacją możliwą do ustalenia z innych źródeł. Zupełnie inny charakter ma jednak zestaw informacji obejmujący jednocześnie koszt wytworzenia konkretnej mieszanki, ceny składników, ceny paliwa, koszty transportu, wykorzystanie własnego sprzętu, przyjęte narzuty i wielkości materiałowe. Dopiero takie zestawienie pozwala konkurentowi odtworzyć rzeczywisty koszt jednostkowy wykonawcy oraz sposób konstruowania ceny. Analogicznie należy ocenić dane dotyczące zatrudnienia.” Zdaniem Zamawiającego, wykonawca PEUK wskazał również na konkretny mechanizm powstania szkody, w tym, że pozyskanie przez konkurenta wiedzy o rzeczywistych kosztach działalności wykonawcy PEUK oraz jego podwykonawców pozwala określić, przy jakim poziomie ceny wykonawca zachowuje ekonomiczną możliwość realizacji zamówienia, jaki poziom marży przyjmuje, gdzie występują jego przewagi kosztowe oraz jakie warunki uzyskuje od dostawców. Wg Zamawiającego, nie chodzi zatem o abstrakcyjne twierdzenie o możliwości powstania szkody, lecz o możliwość wykorzystania przez konkurentów konkretnych danych gospodarczych w prowadzonej przez nich działalności. Zamawiający wskazał przy tym, że ma świadomość linii orzeczniczej, zgodnie z którą sam fakt przedstawienia szczegółowej kalkulacji ceny w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny nie powoduje automatycznie powstania tajemnicy przedsiębiorstwa, niemniej w niniejszej sprawie, jego zdaniem, wykonawca PEUK wskazał zarówno konkretne kategorie danych, jak i konkretne gospodarcze następstwa ich ujawnienia. Wg Zamawiającego, kalkulacja ceny ma wartość gospodarczą, ponieważ zawiera szczegółowe dane finansowe odnośnie kosztów ponoszonych przez wykonawcę i zysk z realizacji zamówienia, zaś w oparciu o kalkulację cenową konkurencyjni wykonawcy mogliby łatwiej i precyzyjniej szacować, jak dany wykonawca wyceni swoją ofertę w innych postępowaniach dotyczących zamówień o zbliżonym charakterze. Stąd, w ocenie Zamawiającego, wypracowany sposób wyceny pozwala wykonawcy na utrzymywanie jego przewagi konkurencyjnej nad innymi wykonawcami. Zamawiający

wskazał ponadto, że wg jego oceny spełniona została również przesłanka poufnego charakteru informacji, gdyż wykonawca PEUK jednoznacznie wskazał, że zastrzeżone informacje: „nie są publicznie dostępne", nie zostały ujawnione w publicznych rejestrach, publikacjach ani innych źródłach powszechnie dostępnych, a dostęp do nich posiadają wyłącznie osoby związane z wykonawcą, którym są one niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych, poza tym znaczna część dokumentów ma z natury charakter wewnętrzny albo wynika z indywidualnych relacji gospodarczych i nie są to informacje, do których konkurent może uzyskać dostęp w zwykłym toku działalności rynkowej, mowa np. o listach płac, umowach o pracę, wewnętrznych kalkulacjach produkcji, cennikach wewnętrznych, zestawieniach środków trwałych, ofertach dostawców, warunkach zakupu paliwa czy szczegółowych kalkulacjach podwykonawców. Zamawiający podniósł, że Przystępujący wskazał nie tylko, że chroni informacje, lecz przedstawił konkretny system ich ochrony, w szczególności istotne w jego ocenie jest, że Regulamin Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa został przyjęty 27 kwietnia 2026 r., a więc przed powstaniem obowiązku złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w niniejszym postępowaniu, co świadczy o tym, że nie mamy do czynienia ze środkami ochrony stworzonymi doraźnie wyłącznie w celu utajnienia dokumentów przed konkurentem po wszczęciu sporu. Wskazał również, że nie znajduje podstaw stanowisko Odwołującego sugerujące, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa uniemożliwiło kontrolę prawidłowości wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a tym samym powinno prowadzić do ich ujawnienia, gdyż ocena wyjaśnień złożonych na podstawie art. 224 PZP należy w pierwszej kolejności do Zamawiającego, Zamawiający dysponował pełną treścią wyjaśnień oraz wszystkimi załączonymi dowodami i dokonał ich oceny. Podkreślił, że sam interes konkurenta w zapoznaniu się z kalkulacją wybranego wykonawcy nie powoduje ustania ustawowej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w oparciu o art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk. Wg Zamawiającego, nie doszło również do naruszenia zasad wynikających z art. 16 PZP. Na koniec, Miasto Piotrków Trybunalski wskazało, że nie istnieją również podstawy do uwzględnienia żądania Odwołującego zmierzającego do unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty – Odwołujący utożsamia bowiem kwestię dostępu do dokumentów z prawidłowością merytorycznej oceny oferty, zaś wg Zamawiającego, są to dwa odrębne zagadnienia, Odwołujący nie wykazał w przedstawionym zarzucie, aby sama czynność wyboru oferty była sprzeczna z kryteriami oceny ofert określonymi w dokumentach zamówienia. Wg Zamawiającego, nie miał on obowiązku mechanicznego wydzielenia z dokumentu poszczególnych zdań, liczb czy akapitów i ich ujawnienia, które nie podlegały zastrzeżeniu, m.in. dlatego, że przedmiotem ochrony jest również szczególne zestawienie informacji. Jak wyjaśnił, Inny charakter ma ogólnie dostępna informacja o wysokości minimalnego wynagrodzenia, a inny: rzeczywista stawka robocizny przyjęta przez wykonawcę, liczba roboczogodzin, struktura zatrudnienia przewidziana dla konkretnego zadania, rzeczywiste wynagrodzenia pracowników, koszt pracodawcy, liczba i rodzaj pracowników skierowanych do realizacji zamówienia, relacja kosztów pracy do pozostałych elementów ceny, innymi słowy – połączenie tych informacji pozwala na ustalenie rzeczywistego kosztu osobowego ponoszonego przez wykonawcę i odtworzenie sposobu kalkulowania przez niego przyszłych ofert. Zamawiający zaznaczył, że jego stanowisko co do możliwości objęcia tajemnicą całych dokumentów znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Izby. Podkreślił również, że wykonawca PEUK nie objął klauzulą wszystkich załączników do wyjaśnień. Wyjaśnił, że obowiązek Zamawiającego polegał na zbadaniu, czy konkretne informacje objęte zastrzeżeniem spełniają przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa, a nie na takim rozczłonkowaniu dokumentacji, które – poprzez ujawnienie wzajemnie powiązanych danych – umożliwiłoby odtworzenie chronionego modelu kosztowego. Zamawiający, jak wynika z odpowiedzi na odwołanie – dokonał zatem prawidłowej oceny skuteczności zastrzeżenia, a odmowa udostępnienia Odwołującemu informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa pozostawała zgodna z art. 18 ust. 3 PZP, w konsekwencji nie doszło również do naruszenia art. 74 ani art. 239 PZP.

Do postępowania przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. w Piotrkowie Trybunalskim. W piśmie stanowiącym zgłoszenie przystąpienia, wniósł o oddalenie odwołania w całości. W pierwszej kolejności wskazał, że Odwołujący wskazując, że PEUK zastrzegł całe dokumenty, nie wykazał, że zastrzeżone dane nie są powszechnie znane, nie wykazał ich wartości gospodarczej ani działań podjętych w celu zachowania poufności. Dodał, że Odwołujący zarzuca Zamawiającemu bezrefleksyjną akceptację zastrzeżenia, nie wskazuje jednak żadnej konkretnej wadliwości tej oceny. Podkreślił, że nie zastrzegł wyjaśnień ceny – całe, szesnastostronicowe pismo z 25 sierpnia 2026 r. wraz z uzasadnieniem zastrzeżenia jest jawne i zostało Odwołującemu udostępnione, zaś poufnością objęto dokumenty źródłowe pozwalające odtworzyć rzeczywiste koszty

działalności, stawki, narzuty, zysk i warunki handlowe wykonawcy PEUK oraz jego podwykonawców, a nie okoliczności, które pozwoliły obniżyć cenę – te opisano w części jawnej. Wskazał, że brak prymatu jawności nad możliwością zastrzegania informacji wynika z wyroków Izby, ale także wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 17 listopada 2022 r. w sprawie C-54/21, Antea Polska. Wg Przystępującego, dokonał on selekcji załączników: poza zastrzeżeniem pozostawiono załączniki nr 22, 23, 24 i 28 (zaświadczenia ZUS i US oraz deklarację ZUS DRA), zaś zastrzeżono wyłącznie te dokumenty, które zawierają dane kosztowe, cenotwórcze, handlowe, kadrowe i organizacyjne, co wyklucza tezę o automatycznym opatrzeniu klauzulą każdego dokumentu. Wg stanowiska Przystępującego, kosztorys szczegółowy, zestawienie materiałów, zestawienie pracy sprzętu albo zestawienie robocizny składają się z wzajemnie powiązanych danych liczbowych, których selektywne ujawnienie, pozwalałoby – przez porównanie ilości, cen jednostkowych, nakładów i narzutów – wyprowadzić wnioski o całym modelu kalkulacyjnym albo pozostawiałoby dokument pozbawiony treści. Wykonawca PEUK podkreślił również, że wartość gospodarcza nie musi być opisana określoną wartością pieniężną, zaś jej wykazanie może polegać na wskazaniu, jakie zyski generuje informacja lub jakie koszty pozwala zaoszczędzić, przy czym nie jest istotne, czy wartość ta jest wysoka, czy niska, jej przejawem może być potencjalna szkoda w razie upowszechnienia informacji. W odniesieniu do objętych tajemnicą przedsiębiorstwa kosztorysów, Przystępując wyjaśnił, że obrazują one mechanizm skonstruowania – nota bene jawnej – ceny ofertowej, tworzą kompletny model ekonomiczny realizacji zadania przez PEUK, zaś nie jest to wiedza wynikająca z SWZ ani z publicznie dostępnych cenników. Przystępujący podkreślił, że ujawnienie kosztorysów nie służyłoby wyłącznie kontroli ceny w tym postępowaniu, lecz dawałoby konkurentowi dostęp do know-how ekonomicznego wykorzystywanego przez spółkę przy sporządzaniu każdej kolejnej oferty: przewaga kosztowa PEUK opiera się na trwałych składnikach przedsiębiorstwa – własnej wytwórni mas bitumicznych, betoniarni, stacji paliw, bazie sprzętowej i magazynach – a więc na parametrach, które nie zmieniają się z przetargu na przetarg. W odniesieniu do zestawień materiałów, sprzętu i roboczogodzin, co do których wykonawca PEUK również zastrzegł tajemnicę przedsiębiorstwa, Przystępujący wskazał, że ujawniają one strukturę materiałową inwestycji, ilości i wartości przyjęte do kalkulacji, czyli założenia kosztowe zakupów PEUK, zestawienia sprzętu ujawniają sposób organizacji robót i zakładane wykorzystanie parku maszynowego, a więc przyjętą technologię i organizację wykonania, zestawienia roboczogodzin wskazują rzeczywistą pracochłonność przyjętą przez spółkę dla poszczególnych robót i – w połączeniu ze stawkami – pozwalają obliczyć koszty osobowe oraz odtworzyć wydajności, jakie PEUK przyjmuje przy sporządzaniu ofert. Jak wyjaśnił, ww. zestawienia łącznie pozwalają zrekonstruować pełny model pracochłonności i organizacji sprzętowej całego zadania. Nie jest przy tym, zdaniem Przystępującego, trafne twierdzenie, że materiały są „narzucone dokumentami zamówienia", skoro etap II realizowany jest w formule „zaprojektuj i wybuduj" na podstawie PFU, więc ilości robót i zapotrzebowanie materiałowe są własnym założeniem PEUK, a ceny i stawki – jego danymi wewnętrznymi. W zakresie związanym z objętymi tajemnicą przedsiębiorstwa wyjaśnieniami wykonawców branży projektowej, elektrycznej i sanitarnej, Przystępujący podniósł, że zastrzeżenie dotyczy mechanizmu dojścia do cen, zestawienie tych danych pozwala odtworzyć ekonomiczny model działania przedsiębiorstwa, co konkurent mógłby wykorzystać przy konstruowaniu własnych ofert bez konieczności samodzielnego wypracowania analogicznych założeń. Oferty dostawców i usługodawców oraz stany magazynowe Przystępujący objął skutecznie – wg niego – tajemnicą przedsiębiorstwa bowiem, dotyczą one elementów, których ujawnienie pozwoliłoby poznać sposób budowania przewagi konkurencyjnej, gdyż obrazują one konkretne ceny i warunki uzyskane przez Spółkę od konkretnych kontrahentów, zaś ich zestawienie pokazuje politykę zakupową PEUK, poziom negocjowanych cen i alternatywne źródła dostaw, pozwalają ocenić zdolność spółki do realizowania inwestycji z własnych zapasów, jej zapotrzebowanie na przyszłe zakupy oraz przewagę kosztową wynikającą z wcześniejszego zgromadzenia materiałów – konkurent mógłby wykorzystać tę wiedzę zarówno w negocjacjach z dostawcami, jak i przy kalkulowaniu własnych ofert. Z kolei, koszty wytworzenia mas bitumicznych i cennik wewnętrzny wyrobów betonowych wg Przystępującego zasługiwały na objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa bowiem kalkulacja kosztu wytworzenia mieszanek mineralno-asfaltowych we własnej wytwórni zawiera elementy technologiczne i ekonomiczne – ceny surowców potwierdzone fakturami, koszty produkcji i ich strukturę – i pokazuje rzeczywisty koszt własny produkcji PEUK, jego ujawnienie pozwala określić poziom kosztów własnych i margines negocjacyjny spółki. Przystępujący wskazał również na zawartość takich dokumentów, jak listy płac, umowy o pracę i wynagrodzenie nadzoru, zestawienia środków trwałych – transport i sprzęt i wskaźniki postępowania i porównanie stawek oraz skutek ujawnienia tych danych. W

świetle powyższego, zdaniem Przystępującego nietrafny jest zarzut, że takie samo uzasadnienie mógłby złożyć każdy wykonawca, skoro zakwestionowane uzasadnienie odnosi się do dokumentów faktycznie złożonych przez PEUK, wymienia elementy ich treści i wiąże je ze skutkami ujawnienia na rynku, na którym PEUK działa. W ocenie wykonawcy PEUK, proponowane przez Odwołującego rozróżnienie „know-how" i „know-about" nie odnosi się do przedmiotu zastrzeżenia, gdyż PEUK nie twierdzi, że chroni metodę kosztorysowania robót drogowych jako taką ani wiedzę o tym, z jakich pozycji składa się kosztorys, nie są bowiem typowe ani powszechnie dostępne konkretne wartości właściwe PEUK i jego podwykonawcom: ceny zakupu materiałów, koszty własnej produkcji mieszanek i betonów, koszty eksploatacji i finansowania własnego sprzętu, rzeczywiste stawki wynagrodzeń, poziom kosztów pośrednich, zysk oraz ceny uzyskane od dostawców, na co uzasadnienie zastrzeżenia wskazywało wprost. Przystępujący podkreślił, że złożył dowody na stosowanie procedur ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Wskazał również, że wbrew twierdzeniom odwołania wykazano także związek tych środków z informacjami zastrzeżonymi w postępowaniu, bowiem zgodnie z § 3 uchwały Zarządu nr 2/2026 z 27 kwietnia 2026 r. – szczególną ochroną objęto m.in. kalkulacje kosztów robót budowlanych, kosztorysy ofertowe, narzuty i marże, strategie cenowe, dane dotyczące kontrahentów, dostawców i podwykonawców, informacje finansowe, organizacyjne i kadrowe, dane o wynagrodzeniach oraz know-how dotyczące realizacji robót drogowych; odpowiadają im pozycje Rejestru, ponadto ww. Regulamin stanowi wprost, że informacje zawarte w ofertach, kosztorysach i kalkulacjach przetargowych stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa spółki, a dostęp do dokumentacji przetargowej mają wyłącznie wskazani pracownicy. Zwrócił uwagę, że Odwołujący sam zastrzegł w niniejszym postępowaniu analogiczne dane jako poufne.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie, odwołanie nie zawierało braków formalnych oraz terminowo został uiszczony wpis od odwołania w wymaganej wysokości.

Izba uznała, że Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Jak wynika z odwołania, Odwołujący uczestniczy w przedmiotowym postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego i gdyby Zamawiający prawidłowo, zgodnie z przepisami PZP ocenił uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa dokonane przez wykonawcę PEUK w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny, to Odwołujący mógłby złożyć odwołanie od treści rzeczonych wyjaśnień, na podstawie art. 224 PZP, a w dalszej konsekwencji uzyskać zamówienie objęte postępowaniem. Mając to na uwadze, Izba ustaliła, że w postępowaniu, złożono trzy oferty, tj.: ofertę Odwołującego z ceną brutto: 18.796.082,75 PLN, ofertę Przystępującego z ceną ofertową brutto: 17.972.883,00 PLN oraz ofertę wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „ERBEDIM" sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim z ceną ofertowa brutto 21.181.846,82 PLN. Zgodnie z pkt XVII ppkt 1 Instrukcji dla wykonawców (Część I Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej: „IDW"), za ofertę najkorzystniejszą zostanie uznana oferta, spośród ofert zakwalifikowanych jako nieodrzucone, zawierająca najkorzystniejszy bilans punktów w kryteriach: 1. Cena ofertowa brutto – C: 60%, 2. Okres rękojmi – R: 40%. Dnia 4 września 2026 r., Zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, wskazując, że w wybrał ofertę wykonawcy PEUK (100 pkt), z kolei ofercie Odwołującego przyznał 97,37 pkt, zaś ofercie wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „ERBEDIM" sp. z o.o. – 90,91 pkt. Wobec powyższego, Izba stwierdziła, że zaistniały przesłanki z art. 505 ust. 1 PZP, decydujące o przyznaniu Odwołującemu legitymacji procesowej w niniejszym postępowaniu.

Przedmiotem zamówienia, stosownie do rozdziału IV IDW, jest wykonanie robót budowlanychw zakresie rozbudowy ul. Roosevelta wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na odcinku od ul. Towarowej do terenów PKP (etap I) od terenów PKP do ul. Wroniej (ETAP II).

W rozdziale XVI IDW, Zamawiający określił sposób obliczenia ceny. Wynagrodzenie należne wykonawcy za wykonanie przedmiotu zamówienia ma charakter ryczałtowy i obejmuje wszelkie koszty wykonania przedmiotu zamówienia. Podstawą obliczenia ceny za roboty budowlane jest Przekazany Program Funkcjonalno-Użytkowy i dokumentacja projektowa. Wykonawca zobowiązany jest we własnym zakresie określić ilości i ustalić koszty niezbędnych nakładów związanych z realizacją zamówienia, tj. koszty bezpośrednie, koszty ogólne budowy, ogólne koszty prowadzenia działalności gospodarczej, kalkulowany przez wykonawcę zysk oraz wszelkie koszty, opłaty i należności związane z wykonywaniem robót, odpowiedzialnością materialną i zobowiązaniami wykonawcy wymienionymi lub wynikającymi z warunków umowy oraz przepisów dotyczących wykonywania robót budowlanych oraz ryzyko obciążające wykonawcę. Przy obliczeniu ceny należy uwzględnić, m.in. 1) Opracowanie dokumentacji projektowej wszystkich branż, zgodnie z wytycznymi z Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla odcinka ul. Roosevelta, 2) Przeprowadzenie wizji stanu technicznego ulic znajdujących się w strefie oddziaływania inwestycji przed rozpoczęciem robót., wymagane jest wykonanie dokumentacji fotograficznej lub filmowej, 3) Okres gwarancyjny oznakowania poziomego ustala się na:

malowanie cienkowarstwowe 1 rok, malowanie grubowarstwowe 3 lata, 4) Okres rękojmi ustala się na: drzewa i krzewy 3 lata, krzewinki i byliny 2 lata, trawniki 1 rok, od dokonania odbioru końcowego. W okresie tym pielęgnacja ma spełniać wymogi i zalecenia STWiOR oraz WWiORB, 5) Materiał z wycinki drzew i krzewów jest własnością wykonawcy, 6) Odtworzenie geodezyjnych punktów osnowy geodezyjnej, 7) Koszty tymczasowego składowania materiałów/wyrobów do czasu ich wbudowania, 8) Bieżące utrzymywanie czystości przyległych do budowy ulic od zanieczyszczeń powstałych w związku z realizacją robót, 9) Odtworzenie do stanu pierwotnego nawierzchnie dróg, po których odbywał się transport materiałów budowlanych (w przypadku uszkodzeń powstałych w związku z realizacją robót), 10) Sporządzenie dokumentacji powykonawczej w 3 egzemplarzach, 11) Sporządzenie i umieszczenie na terenie budowy 2 banerów – wzór banera w załączeniu, 12) W dniu zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego, wykonawca ma obowiązek przekazania Zamawiającemu kompletu dokumentów odbiorowych wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie lub przyjętym zawiadomieniem o zakończeniu robót zgodnie z wymaganiami przepisów Prawa Budowlanego bez uwag ani sprzeciwu, 13) Koszt wymaganych prawem zezwoleń, pozwoleń, uzgodnień, opinii, odbiorów, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej jeśli okaże się, że do wykonania zakresu robót będą one niezbędne (wykonawca zobowiązany jest dostarczyć je lub przeprowadzić na swój koszt, bez dodatkowej zapłaty i z odpowiednim wyprzedzeniem), 14) wykonawca zapewnieni pełną obsługę geodezyjną z inwentaryzacją powykonawczą wraz z inwentaryzacją drzew i innych nasadzeń włącznie, na koszt własny, 15) wykonawca w czasie trwania rękojmi na własny koszt dokona raz w roku przeglądu gwarancyjnego z powiadomieniem odpowiednich instytucji a protokół dostarczy inwestorowi, 16) wykonawca na własny koszt dokona przeglądu gwarancyjnego końcowego z powiadomieniem odpowiednich instytucji, w tym Zamawiającego, a protokół dostarczy inwestorowi, na trzy tygodnie przed upływem terminu gwarancji. W przypadku wystąpienia usterki, zawarte w protokole należy naprawić w ciągu 14 dni od sporządzenia protokołu i ponownie wykonać przegląd. W protokole wykonawca poda sposób i nr rachunku, na który ma zostać zwrócone zabezpieczenie gwarancyjne do umowy. Cena oferty powinna obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia – wszelkie koszty związane z realizacją umowy, w tym ryzyko wykonawcy z tytułu oszacowania wszelkich kosztów związanych z prawidłową realizacją umowy oraz obowiązującymi przepisami prawa, zysk.

Pismem z dnia 25 sierpnia 2026 r. Przystępujący, w odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień oraz dowodów dotyczących sposobu kalkulacji ceny oferty w postępowaniu, na podstawie art. 224 ust. 1 PZP, przedstawił wyjaśnienia, w których zastrzegł, że informacje zawarte w folderze TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA, załączonym do wyjaśnie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 Uznk oraz art. 18 ust. 3 PZP. Wskazał, że informacje te nie są powszechnie dostępne i mają istotną wartość gospodarczą, której ujawnienie mogłoby zostać wykorzystane przez konkurencję oraz narazić tego wykonawcę na szkodę poprzez utratę przewagi konkurencyjnej. W uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa wskazał, że dokumenty, o których mowa w powyżej obejmują kosztorysy szczegółowe i kalkulacje cenowe, zestawienia wskaźników kosztowych stosowanych przez spółkę i podwykonawców, dane dotyczące organizacji pracy i wykorzystania zasobów, dokumenty kadrowe, w tym listy płac i umowy o pracę, informacje dotyczące struktury kosztów przedsiębiorstwa, dane dotyczące polityki zakupowej i sposobu kalkulowania cen ofertowych. W szczególności wskazał, że kosztorysy szczegółowe zawierają, m.in. szczegółowe kalkulacje kosztów robót, ceny jednostkowe materiałów, stawki robocizny, koszty pracy sprzętu, przyjęte narzuty kosztów pośrednich, poziom zysku oraz indywidualne założenia kalkulacyjne stosowane przez spółkę i podwykonawców przy przygotowywaniu ofert, zaś informacje te stanowią efekt wieloletniego doświadczenia przedsiębiorstwa, wypracowanych metod kalkulacji kosztów oraz relacji handlowych z dostawcami i podwykonawcami. Z kolei, dokumenty kadrowe zawierają informacje dotyczące poziomu wynagrodzeń pracowników, struktury zatrudnienia oraz organizacji zasobów ludzkich przedsiębiorstwa, zaś dane te pozwalają na identyfikację modelu funkcjonowania spółki, jego kosztów i przewag konkurencyjnych spółki w zakresie realizacji zamówień. W zakresie mającym na celu wykazanie wartości gospodarczej informacji, wykonawca PEUK wskazał, że informacje te umożliwiają spółce i podwykonawcom na skuteczne konkurowanie na rynku robót drogowych. „Ujawnienie szczegółowych kalkulacji kosztowych, poziomu stosowanych narzutów, marż, stawek robocizny, kosztów sprzętu oraz warunków handlowych uzyskiwanych przez Spółkę i Podwykonawców mogłoby zostać wykorzystane przez konkurentów do poznania mechanizmów kalkulacji ofert oraz sposobu budowania przewagi konkurencyjnej. Pozyskanie przez konkurentów wiedzy o rzeczywistych kosztach działalności Spółki i Podwykonawców umożliwiłoby im odpowiednie dostosowanie własnych ofert cenowych w przyszłych postępowaniach, co mogłoby prowadzić do ograniczenia konkurencyjności oraz utraty możliwości uzyskiwania zamówień publicznych. Ujawnienie tych danych skutkowałoby zatem realnym ryzykiem poniesienia szkody majątkowej przez Spółkę i Podwykonawców.” Z kolei, dane dotyczące pracowników, w ocenie Przystępującego mogłyby zostać wykorzystane przez konkurencję do pozyskiwania pracowników Spółki, osłabienia jej potencjału wykonawczego lub dostosowania własnych strategii rynkowych. Przystępujący wskazał, że zastrzeżone informacje nie są publicznie dostępne, nie zostały ujawnione w publicznych rejestrach, publikacjach ani innych źródłach powszechnie dostępnych, nie

są znane uczestnikom rynku ani konkurentom spółki, zaś dostęp do nich posiada wyłącznie ograniczony krąg osób związanych ze spółką, którym informacje te są niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych. Wskazał na działania podjęte w celu zachowania poufności, tj. 1. wprowadzono Regulamin Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa zatwierdzony Uchwałą Zarządu nr 2/2026 z dnia 27.04.2026 r., 2. prowadzony jest Rejestr Informacji Stanowiących Tajemnicę Przedsiębiorstwa, w którym zastrzegane kategorie informacji zostały ujęte pod odpowiednimi pozycjami, 3. wszyscy pracownicy mający dostęp do zastrzeganych informacji, podpisali klauzule poufności oraz zostali zobowiązani do zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa, 4. prowadzony jest Rejestr Osób Upoważnionych do Dostępu do Informacji Poufnych – dostęp do zastrzeganych informacji posiadają wyłącznie osoby wskazane w tym Rejestrze, 5. dokumenty zawierające zastrzegane informacje są oznaczone klauzulą „TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA" i przechowywane sposób uniemożliwiający dostęp osobom nieuprawnionym, 6. w spółce obowiązuje Procedura Zastrzegania Tajemnicy Przedsiębiorstwa w Postępowaniach o Udzielenie Zamówienia Publicznego, określająca zasady identyfikowania, oznaczania i ochrony informacji poufnych przekazywanych zamawiającym. Wobec powyższego, Przystępujący uznał, że wszystkie przesłanki określone w art. 11 ust. 2 Uznk zostały spełnione, a dokumenty objęte folderem „TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA" podlegają skutecznej ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa i nie powinny zosta udostępnione innym wykonawcom ani osobom trzecim.

Izba zaliczyła w poczet akt postępowania, w tym wskutek dopuszczenia dowodów dokumentację zamówienia, przekazaną do akt sprawy 28 września przez Zamawiającego, w tym:

- ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenia jego zmianie,
- SWZ wraz ze zmianą,
- oferty,
- informacja z otwarcia ofert z 10 sierpnia 2026 r.,
- wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wykonawcy PEUK z 25 sierpnia wraz z dokumentami objętymi tajemnicą przedsiębiorstwa,
- informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z 4 września 2026 r.,
- protokół postępowania.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Odwołanie okazało się zasadne. Izba stwierdziła, że Zamawiający, Miasto Piotrków Trybunalski, wobec uznania za skuteczne – zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa dokonane przez Przystępującego w odniesieniu do informacji przekazanych Zamawiającemu wraz z wyjaśnieniami z dnia 25 sierpnia w zakresie rażąco niskiej ceny – a w efekcie wobec odmowy przekazania tych informacji Odwołującemu, naruszył przepisy wskazane w petitum odwołania, tj. art. 239 w zw. z art. 18 ust. 3 PZP oraz w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk, art. 16 pkt 1 i 3 PZP oraz art. 74 PZP.

Izba przeanalizowała treść uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do załączników do wyjaśnień wykonawcy PEUK z dnia 25 sierpnia i stwierdziła, że wykonawca ten nie wykazał spełnienia przesłanek skuteczności takiego zastrzeżenia, o których mowa w art. 11 ust. 2 Uznk. Zgodnie z tym przepisem, przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności. Pamiętać przy tym należy, że art. 18 ust. 3 PZP wymaga od wykonawcy, wraz z przekazaniem takich informacji – wykazania, że stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa.

Po pierwsze, Przystępujący w żaden sposób nie wykazał wartości gospodarczej informacji, zastrzeżonych jako poufne. Opisał, co zawierają i jak powstały, tj. że są efektem wieloletniego doświadczenia, wypracowanych metod i relacji handlowych – lecz stwierdzenia te pozostawił w kategoriach deklaracji. Rację ma przy tym Odwołujący, że wiedza o strukturze ceny w branży robót drogowych nie jest „wiedzą tajemną", zwłaszcza w sytuacji, gdy dla wszystkich wykonawców jawne są warunki zamówienia, w oparciu o które dokonują oni kalkulacji ceny. Ponadto, ani sam przedmiot informacji, ani sposób ich wytworzenia – nie decydują jeszcze o uprawnieniu wykonawcy do nadania im waloru tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 Uznk, zaś zamawiającemu nie umożliwiają uznania zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa za skuteczne z mocy art. 18 ust. 3 PZP. Istotne jest bowiem wykazanie przez wykonawcę zainteresowanego, że informacje te posiadają wartość gospodarczą. Również wskazanie na skutek ujawnienia zastrzeżonych danych, w postaci poznania przez konkurentów mechanizmów kalkulacji ofert, umożliwiające odtworzenie modelu organizacyjnego przedsiębiorstwa, jego kosztów oraz sposobu budowania przewagi konkurencyjnej – nie świadczy o wykazaniu przesłanki wartości gospodarczej. Wartość gospodarcza odzwierciedla szkodę, w tym stratę po stronie przedsiębiorcy bądź zysk którego nie uzyska – która może wystąpić w przypadku ujawnienia należycie chronionych przez niego informacji, związanych z przedsiębiorstwem lub jego działalnością. Wykonawca PEUK wskazał

zatem, co wskutek chronionych informacji uzyskają konkurencji, a nie co straci on sam, tj. wskazał, że pozyskanie przez konkurentów wiedzy o rzeczywistych kosztach działalności spółki i podwykonawców umożliwiłoby im odpowiednie dostosowanie własnych ofert cenowych w przyszłych postępowaniach. Dalej, Przystępujący wskazał co prawda, że powyższe „mogłoby prowadzić do ograniczenia konkurencyjności oraz utraty możliwości uzyskiwania zamówień publicznych", a zatem skutkowałoby „realnym ryzykiem poniesienia szkody majątkowej przez Spółkę i Podwykonawców", lecz z tak opisanych hipotez nie wynika nic konkretnego. Nie wiadomo, w jaki sposób ujawnienie zastrzeżonych danych mogłoby prowadzić do ograniczenia konkurencyjności Przystępującego na rynku, czy też do utraty przez niego możliwości uzyskiwania zamówień publicznych. Zamawiający w procedurze badania skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie może zastępować wykonawcy w obowiązkach wynikających z art. 18 ust. 3 PZP i np. samodzielnie intepretować lakonicznych wyjaśnień, czy gołosłownych deklaracji wykonawcy korzystającego z tego uprawnienia. Za bezsensowne Izba uznała stwierdzenie wykonawcy PEUK, że w oparciu o dane dotyczące kalkulacji Przystępującego, sporządzonej na potrzeby niniejszego zamówienia, konkurenci mogliby dostosować własne oferty cenowe w przyszłych postępowaniach – skoro każde postępowanie dotyczy konkretnie opisanych, dostosowanych do potrzeb danego zamawiającego warunków zamówienia, a ponadto również każdy wykonawca funkcjonuje we własnym środowisku uwarunkowań i nie jest w stanie dostosować własnych kosztów prowadzonej działalności gospodarczej – do kosztów i wycen innego przedsiębiorcy, a bynajmniej Przystępujący tego nie wykazał. Przystępujący nie wykazał również, że dane dotyczące poziomu wynagrodzeń pracowników, struktury zatrudnienia oraz organizacji pracy mogłyby zostać wykorzystane przez konkurencję do pozyskania pracowników spółki, osłabienia jej potencjału lub dostosowania własnych strategii rynkowych – nie wykazał, że istnieje takie ryzyko, w tym z jakich powodów pracownicy spółki są atrakcyjni dla innych wykonawców, ani w jaki sposób mogłoby to osłabić potencjał spółki, a także jak, mając wiedzę o ww. danych można dostosować własne strategie rynkowe do strategii Przystępującego, o ile w ogóle można by stwierdzić, że informacje zastrzeżone takie strategie opisują, czego Izba nie stwierdziła. Wykonawca nie wskazał na mniej lub bardziej skonkretyzowaną stratę po jego stronie bądź zysk, którego nie uzyska, w przypadku ujawnienia zastrzeżonych przez niego chronionych przez niego informacji, stąd Izba uznała, że wartość gospodarcza nie została skutecznie wykazana. Izba stwierdziła również, że zastrzeżone informacje w dużej mierze obejmują dane o charakterze niepowtarzalnym, tj. użytecznym wyłącznie na potrzeby niniejszego postępowania co również odbiera im walor wartościowych gospodarczo, tj. przydatnych lub możliwych do wykorzystania przez konkurencję w toku funkcjonowania Przystępującego na rynku poza niniejszym postępowaniem.

Jakkolwiek, Zamawiający zwracał uwagę, że niektóre z pojedynczych informacji zastrzeżonych przez wykonawcę PEUK mogą być dostępne publicznie, to jednak zdaniem Zamawiającego, ich zestawienie w ramach utajnionych załączników ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa, bowiem pozwala na odtworzenie sposobu kalkulowania ofert, lecz nie wyjaśnił w czym przejawia się wartość gospodarcza tych informacji zestawionych łącznie, którą przyjął za wykazaną, skoro zaniechał odtajnienia tych dokumentów. W ocenie Izby, wartość takiego zestawienia ma użytek wyłącznie na potrzeby niniejszego postepowania, o czym świadczy fakt, że poszczególne informacje dotyczą kosztorysowania tego konkretnego zamówienia, zestawienia sprzętu, który zostanie użyty w jego ramach oraz ofert podwykonawców przygotowanych wyłącznie na potrzeby realizacji niniejszego zamówienia.

Przystępujący nie wykazał również – jak słusznie zauważył Odwołujący, że zastrzeżone informacje nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób – skoro obejmują one np. wiedzę dotycząca struktury kosztów związanych z realizacją robót budowlanych, zakontraktowania podwykonawców oraz dostawców. Jakkolwiek, można się zgodzić, że każdy z wykonawców stosuje różne stawki, ponosi różne koszty, stąd nie jest wiedzą powszechną informacja o kosztach prowadzonej działalności, ale jednocześnie argument ten działa na niekorzyść Przystępującego, bowiem sam w sobie świadczy o nieużyteczności takich informacji dla konkurentów. Przystepujący nie wskazał bowiem, jak wiedza ta przełoży się konkretnie na korzyść konkurentów ze szkodą dla Przystępującego.

Izba stwierdziła, że Przystępujący wykazał, że wprowadził w przedsiębiorstwie liczne procedury mające na celu ochronę informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa co do zasady, lecz nie odniósł tych procedur do konkretnych zastrzeżonych informacji, w szczególności nie przedstawił np. listy osób, które przygotowywały ofertę i którym wyłącznie znane są utajnione informacje. Świadczy to zatem o braku wykazania przesłanki podjęcia, przy zachowaniu należytej staranności, działań w celu utrzymania informacji w poufności. Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 11 ust. 2 Uznk odnosi konieczność podjęcia działań dotyczących utrzymania w poufności stricte do konkretnych informacji, które stanowić mają tajemnicę przedsiębiorstwa, a zatem wykazanie istniejących w przedsiębiorstwie procedur jako takich nie świadczy jeszcze per se, że dana informacja jest należycie chroniona.

Rację ma również Odwołujący, że przepisy art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk nie dopuszczają zastrzegania poufności całych dokumentów en bloc. Przepisy te wyraźnie ograniczają możliwość zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w stosunku do każdej konkretnej informacji, która spełnia wskazane tam przesłanki. Tym samym, w

ocenie Izby zastrzeganie tajemnicy przedsiębiorstwa całych dokumentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego powinno być postrzegane wyłącznie jako instrumentalne działanie na potrzeby uniemożliwienia innym wykonawcom zweryfikowania prawidłowości złożonej oferty albo jako działanie niedbałe i niestaranne, co ujmuje takiemu wykonawcy wiarygodności jego stanowiska w zakresie wykazania istnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 Uznk. Skoro zaś nie sposób uznać, że Przystępujący wykazał, że tajemnicą przedsiębiorstwa powinny być objęte całe dokumenty, w tym zawarte w nich informacje, takie jak, np. zbiorcze zestawienie materiałów w zakresie ich nazwy czy też ilości przyjętej na potrzeby realizacji zamówienia, które to dane w zasadzie są podyktowane warunkami zamówienia, znanymi wszystkim wykonawcom – to nie można uznać, że zastrzeżenie to było skuteczne.

Należy podkreślić, iż rolą Izby w sprawach z odwołań na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa jest zweryfikowanie, czy działanie zamawiającego polegające na odtajnieniu czy też utajnieniu danych informacji na wniosek wykonawcy – było prawidłowe, tj. uwzględniało wymagania art. 11 ust. 2 Uznk w zw. z art. 18 ust. 3 PZP. Izba nie bada treści zastrzeżonych informacji i nie orzeka, czy zasługują one na ochronę, lecz w istocie weryfikuje, czy wykonawca, a w ślad za nim zamawiający podołali wymogom ustawowym ustalenia i wykazania, że informacje te powinny pozostać poufne. Kluczowe znaczenie ma zatem wysiłek wykonawcy włożony we właściwe, staranne uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Jeżeli wykonawca nie podołał tym wymaganiom, to choćby dane informacje rzeczywiście zasługiwały na ochronę – ani zamawiający, ani w Izba w postępowaniu odwoławczym nie mogą uznać, że informacje te nie podlegają ujawnieniu. Przepis art. 18 ust. 3 PZP stanowi bowiem, że nie ujawnia się tylko takich informacji, co do których wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, a nie że nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, bez względu na to, czy sam zainteresowani zadbał o ich należytą ochronę. Naczelną bowiem zasadą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zasada jawności, z którą każdy wykonawca biorący udział w postępowaniu powinien się liczyć, zaś jak słusznie podkreślił Odwołujący, zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi wyjątek od tej zasady i wobec tego musi być interpretowany i oceniany ściśle.

Rację ma również Odwołujący, iż argumentacja Przystępującego na etapie postępowania odwoławczego, która była bardziej szczegółowa i dopracowana, niż ta, zawarta w zakwestionowanym zastrzeżeniu – nie może zastępować wykazania przesłanek z art. 11 Uznk, które Przystępujący powinien był wykazać Zamawiającemu na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 zd. 1, art. 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a i b PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania, na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobieraniu wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437 ze zm.), w świetle których w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający; w takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w rozporządzenia.

Przewodnicząca:…….....